

LA RELATIVE AUTONOMIE DES APC EN MATIERE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

M. KAHLOULA (*)

En un laps de temps assez bref, que l'on peut évaluer à quatre ou cinq ans, la dégradation de l'environnement dont personne ne se souciait se révèle être aujourd'hui un thème mobilisateur.

En effet, cette dégradation a entraîné de nombreuses réactions de la part des populations et des associations de protection de l'environnement, harcelant les autorités responsables pour obtenir d'elles une plus grande vigilance dans l'application des textes. Pour ne citer que quelques exemples récents, l'Association nationale pour la protection de la nature et de l'environnement a intenté une action auprès du tribunal de Ain Bessam à la suite de la pollution du barrage Lakhal (1), à Sidi-El-Kebir pendant près de sept jours, la population a maintenu le blocus de l'unique voie menant vers trois carrières d'agrégats source d'une très grave pollution atmosphérique (2), à Annaba, des milliers de personnes ont protesté contre l'implantation du complexe Asmidal qui dégage en permanence les gaz les plus toxiques tels que l'ammoniac, le fluor, les oxydes d'azote etc... (3), à Béjaia, des voix se sont élevées contre la marée noire qui a envahit la plage de Tazeboujite dans la célèbre crique de Boulimate (4), à El Karimia, la population s'inquiète, aujourd'hui encore, pour sa santé suite au déversement dans l'Oued de plus de 1.000 litres d'huile d'askarels (5).

Il ressort de ces quelques exemples que la situation est inquiétante et qu'il faut par conséquent tirer la sonnette d'alarme.

Ce sentiment d'inquiétude qui anime aujourd'hui les populations et les associations de protection de l'environnement est aggravé par les incertitudes que font peser sur la protection de l'environnement les compétences particulièrement larges dévo-

(*)- Maître de Conférences à l'Institut des Sciences Juridiques et Administratives- Université de Tlemcen.

(1)- Journal El-Massa 1-2 Juin 1990, n°1457, p.3.

(2)- Journal Horizon 7 Juin 1990 "Colère à Sidi El Kébir" Mahdi BOUKHALF.

(3)-Journal El-Moudjahid 25 Juillet 1990 "Marche anti-pollution à Annaba" A. TOUALBI.

(4)- Journal El-Moudjahid "Marrée noire à Tazeboujite" Béjaia M. BLIDI.

(5)- Journal El-Moudjahid 24-26 Décembre 1990 "Encore une histoire d'askarels et le danger des rejets industriels" A. YECHKOUR.

lues aux APC en la matière. Car pour de nombreuses personnes, les élus locaux prennent rarement en compte le facteur environnement.

Aussi convient-il de s'interroger qui de l'Etat ou des APC est le mieux placé pour protéger l'environnement? Le niveau local n'est-il pas le meilleur pour agir ?

En réalité les APC bénéficient de pouvoirs très étendus en matière de protection de l'environnement. Le législateur algérien les considère, d'ailleurs, comme constituant des "institutions essentielles d'application des mesures de protection de l'environnement" (6). Les attributions sont si nombreuses qu'un relevé exhaustif paraît, a priori, sans grand intérêt. Cette constatation conduit à adopter une autre approche moins scientifique, mais qui peut marquer des tendances et qui peut ainsi se révéler plus utile. Il s'agit d'essayer de déceler quel est l'usage que fait l'Etat de la décentralisation en matière d'environnement? A cet égard, en schématisant on peut constater d'une part, l'Etat, dans certaines hypothèses précises, accorde aux APC une certaine autonomie, mais que d'autre part, il s'efforce d'encadrer cette autonomie pour la faire jouer dans le sens qui lui semble le plus opportun.

SECTION I - L'ETAT ACCORDE L'AUTONOMIE

Lorsque l'Etat entend réserver aux APC une marge de manoeuvre, une certaine autonomie, des possibilités d'action, il dispose essentiellement de deux moyens.

- Il peut d'abord faire appel aux techniques que lui offre la science administrative, c'est à dire consacrer certains pouvoirs qu'il accorde aux APC.

- Il peut ensuite (ou simultanément) donner aux intéressés les moyens financiers d'engager leur action. C'est la technique que l'on rencontre essentiellement en matière fiscale.

I - LE RECOURS AUX TECHNIQUES DE LA SCIENCE ADMINISTRATIVE

L'Etat semble avoir assez largement accordé l'autonomie aux APC en matière de protection de l'environnement. Le bilan est ici impossible à dresser, faute d'une documentation adéquate. On pourrait à l'instar de chaque citoyen, juger aux résultats, mais la part est difficile à faire entre les carences de l'Etat et les carences des APC. Si l'on se

(6) - Loi n°83-03 du 5 Février 1983 relative à la protection de l'environnement (art. 7), J.O.R.A.D.P. n°6 du 8 Février 1983, p.250.

situé, ce qui nous rapproche de notre propos, dans le cadre des rapports entre l'Etat et les APC, on s'aperçoit que le premier a donné aux secondes les instruments juridiques nécessaires à une action efficace dans certains des cadres fixés par lui.

Ces instruments juridiques créés par l'Etat et mis à la disposition des APC concernent essentiellement les problèmes fonciers et la lutte contre les nuisances.

A - Les problèmes fonciers

On sait qu'une des difficultés rencontrées en matière d'urbanisme au lendemain de l'indépendance résultait de la rareté des terrains dont disposaient les communes. Pour les aider à pallier à cette lacune, on a fini par prendre l'ordonnance du 20 Février 1974 considérée comme le texte de base en la matière (7). Avec cette ordonnance, l'Etat avait fait obligation aux communes de se constituer des réserves foncières. Encore fallait-il que ces réserves aient été constituées pour la réalisation d'objectifs prévus par le pouvoir central et notamment en ce qui concerne l'environnement en vue "d'assurer la protection de terres agricoles face à l'urbanisation et l'industrialisation (8), dans le cadre des périmètres d'urbanisation définis par la commune" (9).

Ces dispositions avaient ouvert aux APC des possibilités très larges. La constitution des réserves leur a donné en principe la maîtrise du foncier ainsi acquis. C'était à l'APC de décider concrètement, par délibération approuvée par le Wali, de l'intégration des terrains dans le périmètre d'urbanisation et partant dans les réserves : l'Etat n'intervenait à ce stade par l'intermédiaire de ses agents déconcentrés que pour surveiller l'obligation de faire éviter l'inertie ou les irrégularités.

Il faudrait signaler toutefois que les dispositions de l'ordonnance du 20 Février 1974 sont abrogées par l'article 88 de la loi portant orientation foncière (10) à dater de l'achèvement des opérations destinées à régler les situations des terrains inclus dans les périmètres d'urbanisation et non intégrés définitivement dans les réserves foncières (11).

(7)- Ordonnance n°74-26 du 20 Février 1974 portant constitution des réserves foncières au profit des communes.

(08)- Circulaire n°58 / P.C. SG de la Présidence du Conseil : objet réserves foncières au profit des communes.

(09)- Sur toutes ces questions cf : Chabane BENAKEZOUH. Le droit des réserves foncières, O.P.U, Janvier 1990.

(10)- Loi n°90-25 du 18 Novembre 1990 portant orientation foncière. J.O.R.A.D.P. n° 19 du 18 Novembre 1990.

(11)- Article 86 de la loi en question.

B - La lutte contre les nuisances

Les compétences dévolues par l'Etat sont très larges. En effet l'article 107 de la loi du 7 Avril 1990 relative à la commune énonce que : "la commune a la charge de la préservation de l'hygiène et de la salubrité publique notamment en matière :

- de distribution d'eau potable;
- d'évacuation et de traitement des eaux usées et des déchets solides urbains;
- de la lutte contre les vecteurs des maladies transmissibles;
- d'hygiène des aliments, des lieux et établissements accueillant le public;
- de lutte contre la pollution et de protection de l'"environnement".

Le législateur a même prévu l'accord, a priori, de l'APC pour la création sur le territoire de la commune, de tout projet susceptible de porter atteinte à l'environnement (12).

Sans prétendre en aucune façon à une étude exhaustive, on peut signaler au moins deux domaines privilégiés des APC.

L'élimination des déchets, relève essentiellement des communes qui en principe, ont compétence exclusive pour organiser le nettoyage, l'enlèvement et le traitement de déchets solides urbains. Aussi ces dernières se voient imposer par l'article 107 de la loi relative à la commune, la responsabilité "d'évacuation et de traitement des déchets urbains". Cette compétence qu'elles ont toujours eue en fait est insérée notamment dans le décret du 15 Décembre 1984, fixant les conditions de nettoyage, d'enlèvement et de traitement des déchets solides urbains (13).

De la même manière les APC sont habilitées, en vertu de l'article 45 de la loi du 5 Février 1983 relative à la protection de l'environnement, à entreprendre l'étude, l'exécution de tous travaux d'utilité publique nécessaires à la lutte contre la pollution des eaux. On ne saurait imaginer plus larges compétences en la matière. C'est donc en principe aux APC qu'il appartient en premier d'engager des travaux pour mener à bien la bataille de l'eau pure.

Concernant ces deux exemples, il ne s'agit pas seulement d'un transfert de charges mais aussi et surtout d'une attribution de compétence.

(12)- Article 92, loi n°90-08 du 7 Avril 1990 relative à la commune.

(13)- Décret n°84-378 du 15 Décembre 1984 fixant les conditions de nettoyage, d'enlèvement et de traitement des déchets solides urbains. J.O.R.A.D.P. n°66 du 16 Décembre 1984.

Rappeler ainsi l'étendue des compétences des APC et la diversité de leurs possibilités d'intervention peut constituer une mesure utile. Encore faudrait-il au préalable s'assurer que les APC concernées ont non seulement la volonté d'agir mais encore les moyens de le faire.

II - LE RECOURS AUX TECHNIQUES FISCALES

Le principe de décentralisation a conduit le pouvoir central non seulement à abandonner aux APC certaines de ses compétences, mais aussi à leur accorder une relative autonomie dans le domaine fiscal.

Pour les besoins de la sauvegarde de l'environnement, les APC ont la possibilité de recourir à la fiscalité.

En ce qui concerne la collecte d'eaux usées, les APC ont la possibilité d'instituer des redevances dont le produit est destiné à couvrir les charges supplémentaires de construction et d'exploitation résultant des eaux usées de l'établissement concerné (14).

En matière de traitement des déchets, les communes peuvent également établir une redevance de dépôt des déchets industriels fixée par délibération de l'APC concernée (15). En outre, la loi de finances pour 1993 a institué deux impôts locaux, traditionnellement connus sous les appellations de taxe d'enlèvement des ordures ménagères et taxe de déversement à l'égout.

Ces deux taxes sont destinées, en principe, à donner aux communes les ressources financières indispensables à l'entretien d'un environnement sain.

Ces prélèvements dont bénéficient les APC sont certainement une manifestation de leur autonomie, mais ils sont aussi d'une certaine façon le moyen pour l'Etat d'infléchir en faveur d'un secteur particulier les choix de leurs responsables.

En effet, si l'Etat accorde une assez large autonomie aux APC c'est parce que lorsqu'il l'estime nécessaire, cette autonomie est encadrée notamment par une série de dispositions juridiques.

(14)- Article 46 alinéa 2, loi du 5 Février 1983 op. cit.

(15)- Décret du 15 Décembre 1984 op. cit.

SECTION II - L'ETAT ENCADRE L'AUTONOMIE

La volonté de l'Etat d'encadrer l'autonomie des APC se manifeste particulièrement dans deux domaines essentiels pour la protection de l'environnement : les pouvoirs de police et l'urbanisme.

I - LES POUVOIRS DE POLICE

Dans la commune le président d'APC détient les pouvoirs de police générale. Il est investi à ce titre d'une compétence d'ordre très général :

"Il est chargé sous l'autorité du Wali de veiller au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité publique" (16).

Il est chargé par ailleurs de (17) :

- "sauvegarder l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens (18) ;
- maintenir le bon ordre dans tous les endroits publics où ont lieu des rassemblements de personnes;
- sanctionner les atteintes à la tranquillité publique et tous actes de nature à la compromettre;
- veiller à la propreté des immeubles et assurer la commodité du passage dans les rues, places et voies publiques;
- prévenir et prendre les dispositions nécessaires pour lutter contre les maladies endémiques ou contagieuses;
- empêcher la divagation d'animaux malfaisants et nuisibles;
- veiller à la salubrité des denrées comestibles exposées à la vente;
- assurer la police des funérailles et cimetières;
- veiller au respect des normes et prescriptions en matière d'urbanisme".

La lecture de ces dispositions pourrait épuiser le débat : il en résulte que le président d'APC peut intervenir de façon très efficace dans de nombreux domaines où l'environnement se trouve en cause. En réalité il en va tout autrement et l'analyse doit être affinée.

(16)- Article 69 de la loi du 7 Avril relative à la commune.

(17)- Article 75 de la loi du 7 Avril 1990 relative à la commune.

(18)- Pour assurer l'ordre public sur le territoire de la commune, le Président de l'APC dispose d'un corps de police communale distinct de la police d'Etat et dont le statut résulte d'un décret du 25 Août 1987.

On peut remarquer d'abord, que cette attribution joue en principe au profit exclusif du président d'APC. La règle posée exclut l'APC et contrairement à la loi antérieure (19), celle-ci ne peut même plus contrôler l'exercice que le président d'APC fait de ses pouvoirs de police, elle est totalement incompétente en la matière. Bien sûr, celui-ci est élu et la matière impose peut-être le recours à un pouvoir personnalisé, mais l'intervention d'une assemblée au moins au niveau du contrôle semble plus conforme à l'idée que l'on peut avoir de la décentralisation.

Ensuite, il faut faire intervenir un facteur supplémentaire qui atténue ou ampute d'autant les pouvoirs du président d'APC. Il s'agit de l'existence de polices spéciales qui relèvent le plus souvent d'autorités de l'Etat et constituent aujourd'hui l'essentiel de la législation algérienne de l'environnement.

Dans la plupart des grands domaines de l'environnement, là où se posent les problèmes les plus graves, la législation actuelle repose sur l'élaboration de normes nationales. Les exemples en sont connus : pollution de la mer, de l'atmosphère, radio-activité. Le président d'APC y intervient rarement et lorsqu'il le fait c'est en tant qu'agent de l'Etat placé sous l'autorité de l'administration supérieure.

La mise en oeuvre des pouvoirs étendus dont dispose le président d'APC se heurte ainsi à une série d'obstacles.

D'abord, rappelons le, la concurrence des législations et réglementations nationales et celles des polices spéciales qui enserrant le président d'APC dans un réseau très dense de normes et de procédures.

Ensuite, les difficultés techniques et financières auxquelles se heurtent souvent le pouvoir central encadre l'autonomie des APC.

(19) Article 235 loi n°81-09 du 4 Juillet 1981 portant code communal.

II - L'URBANISME

Si l'on examine l'ensemble des dispositions contenues dans les textes relatifs à l'urbanisme, on constate qu'il n'a pas semblé possible à l'Etat de dépouiller totalement les APC de leur compétence en matière de planification urbaine. Elles sont donc associées à cette tâche.

Nous nous proposons de vérifier cette impression à travers l'étude des instruments d'urbanisme et celle de l'occupation des sols.

A - Les instruments d'urbanisme

1- Le périmètre d'urbanisation

C'est aux APC qu'il incombait de définir leur périmètre d'urbanisation. Ce périmètre d'urbanisation constituait l'instrument juridique préalable de délimitation des réserves foncières. La constitution de celles-ci ne pouvait intervenir que si ce périmètre d'urbanisation avait été mis au point et adopté par la commune.

En principe les communes étaient dotées d'un Plan d'Urbanisation Directeur (P.U.D), en fait elles n'étaient dotées en général que d'un Plan d'Urbanisation Provisoire (P.U.P), il n'est même pas certain que toutes les communes aient été dotées effectivement d'un Plan d'Urbanisation à défaut d'un Plan d'Urbanisation Directeur. Il est très difficile aujourd'hui de dire avec exactitude qu'elles en étaient toutes pourvues comme l'exigeaient les textes (20).

Le périmètre d'urbanisme n'était pas défini une fois pour toute, il était changeant. A cet égard le pouvoir central avait entendu dicter un certain comportement aux APC : faire en sorte qu'elles puissent délimiter le périmètre d'urbanisation de telle façon qu'il n'apparaisse ni trop étroit, ni trop large (21).

Pour fixer son périmètre d'urbanisation la commune devait autant que possible prendre en considération les impératifs de son développement. Ces impératifs sont tout

(20)- Ordonnance du 20 Février 1974 op. cit et décret du 27 Août 1975 portant application de l'ordonnance.
(21)- Circulaire n°13 - D.G RAAG/GLBTA du 12 Août 1974.

simplement assimilés dans l'article 6 du décret du 27 Août 1975 à "des principes fondamentaux" tels que la préservation des terres agricoles, la réservation des surfaces nécessaires aux activités industrielles etc... (22).

Théoriquement, ces instruments étaient censés définir la répartition des sols dans le cadre d'une bonne maîtrise de la croissance urbaine exigée par le développement du pays, en fait, et l'expérience le montre assez, les périmètres d'urbanisation n'étaient pas définis de façon précise et rigoureuse et les procédures qui existaient ne se fondaient souvent que sur de simples circulaires.

Aussi, le législateur est venu combler les lacunes existantes en la matière en promulguant tout récemment une loi relative à l'aménagement et à l'urbanisme (23). Cette loi s'articule autour de deux instruments différenciés et complémentaires que sont le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme et le plan d'occupation des sols.

2 - Le Plan Directeur d'Aménagement et le Plan d'Occupation des Sols

La nouvelle loi relative à l'aménagement et à l'urbanisme prévoit que chaque commune doit être couverte par un Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (P.D.A.U). Ce plan détermine la destination générale des sols sur l'ensemble du territoire d'une ou d'un ensemble de communes par secteur. Il définit également l'extension des établissements humains, la localisation des services et des activités, la nature et l'implantation des grands équipements et infrastructures. Enfin, le Plan Directeur détermine les zones d'intervention sur les tissus urbains et les zones à protéger (24).

Plus concrètement le Plan Directeur s'appuie sur une étude de planification qui divise le territoire auquel il se rapporte en secteurs. Le secteur est une fraction continue du territoire communal pour laquelle sont prévus des usages généraux du sol et des échéances d'urbanisation.

Quatre catégories de secteurs sont identifiées dans la loi : les secteurs urbanisés, les secteurs à urbaniser, les secteurs d'urbanisation future, les secteurs non urbanisables (25).

(22)- Décret portant application de l'ordonnance du 20 Février 1974.

(23)- Loi n°90-29 du 1er Décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme J.O.R.A.D.P. n°52 du 2 Décembre 1990.

(24)- Articles 16 à 18 de la loi du 1er Décembre 1990.

(25)- Article 19 de la loi du 1er Décembre 1990.

Le projet de Plan Directeur est établi à l'initiative et sous la responsabilité du président d'APC. Il est adopté par délibération de l'APC ou par les APC dans le cas où le Plan Directeur couvre deux ou plusieurs communes et selon l'importance de la population approuvé par arrêté du Wali ou du Ministre chargé de l'urbanisme (26).

A côté du Plan Directeur, figure le Plan d'Occupation des Sols (P.OS). Celui-ci fixe de façon détaillée les droits d'usage des sols et de construction.

Plus précisément le P.O.S définit la quantité minimale et maximale de construction autorisée, les règles concernant l'aspect extérieur des constructions et les servitudes. Le P.O.S conditionne par ailleurs l'harmonie du tissu urbain en délimitant l'espace public, les espaces verts, les emplacements réservés aux ouvrages publics et installations d'intérêt général, etc... Enfin il localise les terrains agricoles à préserver et à protéger (27).

Chaque commune doit être dotée d'un P.O.S dont le projet est établi à l'initiative et sous la responsabilité du président d'APC. Ce dernier est adopté par délibération de l'APC dans le cas où le P.O.S couvre deux ou plusieurs communes. Après enquête publique, le P.O.S est approuvé par délibération de ou des APC (28).

Cet ensemble réglementaire nouveau devrait permettre à l'avenir d'éviter un gaspillage de l'espace que nous ne pouvons plus nous permettre.

B - L'occupation des sols

L'Occupation des Sols est soumise à un régime de police s'appliquant au contrôle des lotissements et au contrôle des constructions.

1 - Le contrôle des lotissements

Il ressort de la nouvelle loi relative à l'aménagement et à l'urbanisme que toute opération de division en deux ou plusieurs lots d'une ou plusieurs propriétés foncières, quelle qu'en soit la localisation doit faire l'objet d'un permis de lotir (29). Celui-ci est délivré par le président d'APC en tant que représentant de la commune pour tous les lotissements dans un secteur couvert par un P.O.S, le président d'APC transmet dans

(26)- Articles 24, 25, 26, 27.

(27)- Article 31.

(28)- Articles 34, 35, 36, 37.

(29)- Article 57 de la loi du 1er Décembre 1990.

ce cas, au Wali un exemplaire de la demande de permis de lotir. Le permis de lotir est délivré par le président d'APC en tant que représentant de l'Etat en l'absence d'un P.O.S et après avis conforme du Wali (30).

Le permis de lotir est instruit et délivré dans des formes, conditions et délais déterminés par voie réglementaire (31). Sous le régime antérieur l'examen de la demande était fait par le président d'APC et portait notamment sur les conséquences qui peuvent résulter du lotissement en ce qui concerne "l'hygiène, la salubrité, le caractère ou l'intérêt des lieux avoisinants, la protection des sites ou paysages naturels ou urbains etc..." (32).

Comme on peut le remarquer l'administration dispose ainsi des instruments juridiques nécessaires au contrôle du processus d'urbanisation. La réglementation des lotissements est complétée par celle de la construction.

2 - Le contrôle des constructions

La construction est désormais soumise à un régime de police défini par la loi du 1er Décembre 1990 relative à l'aménagement et l'urbanisme qui a abrogé la loi du 6 Février 1982 relative au permis de construire et l'ordonnance du 31 Août 1985 fixant à titre transitoire les règles d'occupation des sols en vue de leur préservation et leur protection approuvée par la loi du 12 Novembre 1985.

La nouvelle loi réaffirme la nécessité d'un permis de construire pour l'édification de nouvelles constructions quel qu'en soit l'usage ou l'extension de constructions existantes.

A leur achèvement la conformité des travaux avec le permis de construire est constatée par un certificat de conformité délivré selon le cas par le président d'APC ou le Wali (33).

Le président d'APC peut à tout moment visiter les constructions en cours, procéder aux vérifications qu'il juge utiles et se faire communiquer, à tout moment, les

(30)- Article 65 alinéa 1 et 2.

(31)- Article 57 alinéa 2.

(32)- Décret n°85-211 du 18 Août 1985 fixant les modalités de délivrance du permis de construction et de lotir (article 28).

(33)- Article 52.

documents techniques se rapportant à la construction (34).

En cas de travaux de construction entrepris en violation des dispositions légales, le président d'APC peut saisir le juge compétent à l'effet de prononcer selon les voies d'urgence l'interruption des travaux (35).

Si l'autorité compétente pour délivrer les permis de lotir et les permis de construire est en principe le président d'APC, sans qu'il soit besoin de mentionner les exceptions édictées par les textes au profit du Wali ou du Ministre chargé de l'urbanisme, le président d'APC agit dans de nombreux cas en tant qu'agent de l'Etat.

CONCLUSION

Après cette modeste réflexion sur le thème "la relative autonomie des APC en matière de protection de l'environnement" on peut se poser les questions suivantes : est-il souhaitable, dans la perspective du renforcement des intérêts écologiques, de maintenir la répartition actuelle des compétences entre l'Etat et les communes ? ou à l'inverse accroître encore les pouvoirs des APC ?

Nous pensons que la collaboration est nécessaire entre l'Etat et les APC. On peut fort bien dans un esprit de coopération permettre aux APC de gérer les intérêts locaux de proximité et de voisinage, et laisser à l'Etat le soin de gérer l'arbitrage lorsque c'est nécessaire.

(34)- Article 75.

(35)- Article 73.